RESOLUCIÓN 57/2024, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2024/000118

Asunto: Reclamación presentada por D. _____ frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información pública ante el Ayuntamiento de Bilbao.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 6 de marzo de 2024, D. _____, presentó solicitud de acceso a la información pública ante el Ayuntamiento de Bilbao, en la que requería lo siguiente:

> *"Tras la última asamblea del FORO DE LA MOVILIDAD, se hace mención y /o referencia al SEGUIMIENTO DEL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE (PMUS) de LEBER, así como que dicho documento ha sido trasladado a los participantes del foro (cosa que NO ha sido).*
> *Solicito dicho expeciente/documento de forma digital."*

2.- Frente a la falta de respuesta a su solicitud, el Sr. _____ interpone reclamación ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública con fecha 10 de abril de 2024. En dicha reclamación se expone lo siguiente:

> *"Tras la último Foro de la Movilidad del Ayuntamiento de Bilbao y con Motivo del 5 aniversario de la aprobación del PMUS en 2018, en noviembre se presentaron algunas gráficas y cifras sobre el grado de seguimiento del PMUS y los objetivos alcanzados.*
> *Una valoración muy sesgada, y que desde el punto de vista de los objetivos planteados y de las estrategias marcadas por el PMUS se antojan muy lejanos a la realidad allí presentada. Desde entonces, desde colectivos ciclistas como medioambientales, hemos hecho un análisis de las propuestas del PMUS, tanto en Estrategias, como en Objetivos y Planes allí planteado y nuestra sorpresa es que la mayoría están siendo incumplidos.*
> *Colaboramos en la Mesa de la Bicicleta, y se han expuesto nuestras reticencias, las respuestas de los técnicos son unas presentaciones en PTT con unos gráficos sesgados y seleccionados, muy alejados de ser rigurosos en cuanto a lo que el PMUS trata, y hablamos de:*
> *• Plane de mejora de la calidad del aire (sin cumplir)*
> *• Plan estratégico de la bicicleta (sin aprobar y en fase de elaboración tras +5 años en un cajon).*

• Plan de Movilidad laboral (para mejorar la movilidad forzada), documento por cierto que dos años después será de obligado cumplimiento por parte de políticas autonómicas (Ley 11/2023 de 9 de Noviembre de movilidad sostenible de Euskadi) y que tras su consulta la respuesta es "que no existe" dicho Plan en el Ayuntamiento de Bilbao. (Adjunto respuesta del Área de Seguridad Ciudadana).
Dicho lo cual, creemos que es de interés el informa elaborado por Leber para poder saber el grado de cumplimiento que estamos teniendo y contrastar la percepción que los colectivos de interés tenemos distorsionada de la que nos venden.
Como digo, es un documento al que se hace referencia públicamente en la asamblea del Foro de la Movilidad y a título personal los técnicos y la propia concejala de Movilidad Nora Abate:
Adjunto video del Foro (minuto 19:14)
https://www.youtube.com/watch?v=IbUhZ_2Xy5A&ab_channel=EventosELCORREO"

Se adjunta a la reclamación la solicitud formalizada, así como el documento de respuesta por parte del Ayuntamiento de Bilbao a otra solicitud de acceso a la información, en la que se pone de manifiesto lo siguiente (que se transcribe literalmente de modo parcial):

"En contestación a su escrito de fecha 28 de febrero pasado, en el que nos solicita le sea facilitada, al amparo de la Ley 27/2006, una copia del "Plan de Movilidad Laboral del Ayuntamiento de Bilbao (Policía Municipal y Protección Civil)" le comunico la imposibilidad de atender su solicitud dada la inexistencia del Plan por usted mencionado. Efectivamente, dicho plan no existe al día de hoy.(…)"

4.- El 11 de abril de 2024, esta Comisión da traslado electrónico de la citada reclamación al Ayuntamiento de Bilbao, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo. El Ayuntamiento de Bilbao aceptó la notificación el 12 de abril, no habiendo emitido alegación alguna en el trámite de audiencia otorgado al efecto.

5.- Pasado el plazo otorgado al efecto, a la fecha de la presente Resolución, el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco no ha realizado alegación alguna. Atendiendo a la siempre necesaria toma en consideración de las variables que pudieran afectar a los límites de acceso a la información, o de las dificultades que pudieran existir para proporcionar la información por encontrarse en curso de elaboración o de publicación, o por necesidad de reelaboración etc., hemos de manifestar que hubiera sido deseable conocer el criterio del Ayuntamiento, quien podría haber aportado elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. No obstante, aunque es de lamentar la falta de colaboración con esta Comisión, la ausencia de alegaciones por parte del Ayuntamiento no impide resolver la reclamación presentada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG) en relación con la regulación que establece el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el supuesto que nos ocupa, de existir la documentación que se solicita, toda ella en relación con la movilidad sostenible y la contaminación ambiental en el municipio, se encontraría en poder del Ayuntamiento de Bilbao, competente en la materia.

Cuando se dan estos supuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal. La información solicitada, con las precisiones que se realizarán posteriormente, es información pública en la medida en que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Bilbao, quien dispone de ella en el ejercicio de las competencias que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, reconoce a los municipios.

4.- La solicitud de información fue presentada ante el Ayuntamiento de Bilbao el 6 de marzo de 2024. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el citado Ayuntamiento contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. El

reclamante afirma no haber recibido respuesta y el Ayuntamiento de Bilbao no se ha manifestado en contrario en el tiempo de audiencia concedido.

Además, el artículo 24.3 establece que la tramitación de las reclamaciones ha de ajustarse a lo dispuesto en materia de recursos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En este sentido, el artículo 122.1 de la citada Ley dispone que, en el caso de que el acto administrativo que se recurre no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse interpuesta en plazo.

5.- En primer lugar, esta Comisión debe recordar al Ayuntamiento de Bilbao, que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la Ley al manifestar que "*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta".*

Tal y como ha señalado esta Comisión en anteriores pronunciamientos, resulta necesario resaltar, además, que las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público. La garantía de la existencia de trámites administrativos y de una respuesta efectiva a la ciudadanía deriva de la propia Constitución Española. Así, el deber administrativo de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato constitucional del artículo 103 de una Administración eficaz que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley. Debe recordarse que el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución Española exige de las Administraciones Públicas que cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, el deber de la Administración de resolver con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal, por el administrado, de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos.

La respuesta a esta solicitud, siguiendo el procedimiento administrativo establecido en la LTAIBG, debiera haber sido mediante resolución dictada, y conteniendo las garantías establecidas en el procedimiento como es el régimen previsto de impugnación, esto es, la posibilidad de interposición de una reclamación ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación también posible en vía contencioso-administrativa. Y, por lo tanto, la ausencia de resolución administrativa generó una indefensión, que no se corresponde con el rango de un derecho, como es el derecho de acceso a la información pública, que goza de un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites, justificando de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

"*La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los

supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)".

6.- El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En el caso que nos ocupa, el reclamante justifica su solicitud sintiéndose afectado, puesto que considera que no es posible participar activamente en la asamblea del FORO DE LA MOVILIDAD, para el SEGUIMIENTO DEL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE (PMUS) sin que se haya dado a conocer a sus participantes documentos a los que se hace referencia en la citada reunión, y que dicen haber sido trasladados, como el denominado documento de *SEGUIMIENTO DEL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE (PMUS) de LEBER*, sin haber sido así, en su caso.

7.- Es necesario destacar, por otra parte, que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma y a la rendición de cuentas por la gestión; así, la LTAIBG, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ".*

8.- Entrando en la materia sobre la que se solicita información, procede señalar que el artículo 45.1 de la Constitución española reconoce "*el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*", e impone a los poderes públicos la obligación de defenderlo y restaurarlo, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Dicha previsión constitucional se incluye entre los principios rectores de la política social y económica (capítulo III del título I) que, como establece el artículo 53.3, han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y, en consecuencia, han de ser desarrollados por el legislador ordinario. Se trata, por tanto, de una previsión constitucional con indudable valor normativo que ha servido a la jurisprudencia, poniéndola en relación con los artículos 26 y 18 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local.
Por otra parte, el artículo 18 de la Ley 7/1985, establece: "*Son derechos y deberes de los vecinos: e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la*

Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución".

Así mismo la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, reconoce en su artículo 5 c) el derecho de todas las personas *a obtener información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales y a acceder a la justicia en materia de medio ambiente, de conformidad con la legislación básica.*
Por otra parte la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca, recoge entre sus principios, en el artículo 6 apartado d), el de la *priorización en los planes de ordenación del territorio, de urbanismo y de infraestructuras de medios de transporte menos intensivos en el uso de la energía y de la implantación de instalaciones con una mayor eficiencia energética,* y en el apartado h), *la participación ciudadana, directamente o por medio de asociaciones o agentes de la economía social, en los términos que establezcan las correspondientes normas, en el diseño de las políticas y en las decisiones de sostenibilidad energética.*
Por otra parte, en su artículo 24, que regula los planes de movilidad, en su apartado 4, se establece que "*La tramitación del plan de movilidad urbana contará con una aprobación inicial y otra definitiva, y deberá garantizarse la participación e información ciudadana una vez adoptado el acuerdo de tramitación del plan. Si, tras su aprobación inicial, las modificaciones del plan resultasen sustanciales, se habrá de garantizar una segunda fase de información pública (…) El plan y la documentación que le acompañe durante su tramitación serán públicos*." Y en su apartado 5, se añade, además, que "*La vigencia del plan será de cinco años, transcurridos los cuales se deberá efectuar una evaluación de los resultados alcanzados por él e iniciarse una modificación de sus objetivos y medidas. Tales resultados serán públicos*."

Todo ello para justificar la naturaleza pública de la información solicitada, ya que si existe ese informe de *SEGUIMIENTO DEL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE (PMUS) de LEBER*, entendiéndose que LEBER hace referencia a la empresa LEBER Planificación e Ingeniería, S.A., quien se reconoce en los propios documentos publicados por el Ayuntamiento en su web, que ha realizado la función de desarrollo de los estudios técnicos, estudios que han servido de referencia, según indica el reclamante, para elaborar gráficos y someter a información pública determinados resultados del PMUS, no se entiende que no sea también en su completitud una información pública sin estar afectada por los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG o las causas de inadmisión del artículo 18.

Cabe aclarar que no se está solicitando que se elaboren estudios, investigaciones comparativas o análisis *exprofeso*, sino que se faciliten el documento que se ha citado en la reunión del foro, y que además se indica ya ha sido trasladado, sin que el

interesado haya accedido al mismo. Cuestión que no ha sido cuestionada por el Ayuntamiento de Bilbao en el periodo de audiencia concedido.

9.- Por último, ha de reiterarse que la transparencia es un principio de actuación que deben respetar las administraciones públicas en su actividad, organización y funcionamiento, tal y como disponen las normas reguladoras del sector público. Así, el artículo 3.1.c) de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que las administraciones públicas deben respetar en su actuación y relaciones, entre otros principios, la "*Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa".* En nuestro ámbito territorial, la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco establece la transparencia en la gestión (artículo 5.1 d)) como principio de actuación de todo el sector público vasco. También en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (artículo 4.2 h) se establece como principio rector del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales, la transparencia, el desarrollo de la ética pública y la adecuación a los principios de buen gobierno.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por D. _____ frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información pública ante el Ayuntamiento de Bilbao.

Segundo.- Instar al Ayuntamiento de Bilbao a que, en el plazo de 10 días, proporcione al reclamante la información objeto de su solicitud, esto es, el documento denominado LEBER, al que se hizo referencia en el Foro citado.

Tercero.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Ayuntamiento de Bilbao.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma

Vocal

Ana Isabel García Maté

Presidenta

Miren Martiarena Barkaiztegi

Vocal

Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino